

Naar een Commissie menselijke maat en maatschappelijk belang

Nederland kent een strikt asiel- en migratiebeleid. Dit brengt met zich mee dat in individuele en uitzonderlijke gevallen de regelgeving soms buitengewoon schrijnende gevolgen heeft. De complexe problematiek in deze uitzonderlijke zaken blijkt niet te vatten in het strikt ingekaderde vreemdelingenbeleid. Herwaardering en toepassing van de menselijke maat is daarom nodig. Wij doen daarom twee voorstellen. Ten eerste zou de bevoegdheid van de hoofddirecteur van de IND in schrijnende gevallen niet beperkt moeten zijn tot de periode van de eerste aanvraag. Ten tweede stellen wij de oprichting voor van een **Commissie menselijke maat en maatschappelijk belang**. Deze zou een effectief instrument kunnen zijn om middels een onafhankelijk en zwaarwegend advies in schrijnende gevallen een duurzame oplossing te bieden. Wij adviseren de instelling van een pilot binnen de bestaande LVV voor een beperkte doelgroep en voor een periode van twee jaar. Bij positieve resultaten kan de doelgroep worden uitgebreid met aanvragen buiten de LVV.

Aanleiding

De aanleiding voor het ontwikkelen van dit voorstel ligt in het feit dat per 1 mei 2019 de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is afgeschaft, als uitruil tegen een eenmalige verruiming van het Kinderpardon (Kinderpardonregeling). Sindsdien is het slechts nog mogelijk om in de *eerste* procedure een beroep te doen op schrijnende omstandigheden, waarna de hoofddirecteur IND een reguliere verblijfsvergunning kan verlenen. Inmiddels is gebleken dat dit in de praktijk slechts sporadisch voorkomt.

Maatschappelijke organisaties, hulpverleners en advocaten, maar ook gemeenten merken de schadelijke effecten hiervan in de praktijk. Het is zelfs in schrijnende zaken niet meer mogelijk om een passende uitweg te vinden. De meeste problemen doen zich immers pas voor bij langdurig verblijf in ons land, of het nu gaat om asielzoekers of reguliere migranten. Dit probleem wordt onderkend door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)¹. Ook de Raad van State heeft geadviseerd expliciet aan te geven dat een bestuursorgaan altijd een zekere beoordelingsruimte heeft omdat hij algemene regels toepast in individuele omstandigheden en dat óók bij een nieuwe of herhaalde aanvraag voor een verblijfsvergunning in uitzonderlijke gevallen rekening gehouden moet kunnen worden met de bijzondere (schrijnende) omstandigheden van een vreemdeling².

Het beroep op andere verblijfsgronden is in de afgelopen jaren bemoeilijkt of onmogelijk gemaakt.³ We zoeken een oplossing voor zaken waar een samenloop van schrijnende omstandigheden speelt, waarbij elke losstaande omstandigheid net niet voldoende is om als 'verblijfsdoel' te dienen voor een verblijfsaanvraag, maar waar bij elkaar genomen de situatie wel bijzonder schrijnend is.

Ook 8 EVRM biedt in deze zaken geen oplossing, omdat het niet altijd gaat om mensen die langdurig en actief een privéleven in Nederland hebben opgebouwd als bedoeld in artikel 8 EVRM. Voor sommige (langdurig) ongedocumenteerden is het moeilijk om het privéleven aannemelijk te maken: je moet er veel bewijs voor verzamelen en juist het ongedocumenteerd zijn, maakt dat cliënten vaak die documenten niet (meer) hebben. Als alleen gekeken wordt naar familierelaties leidt dit niet tot de conclusie dat er sprake is van *'more than the normal emotional ties'*. Medische omstandigheden worden hierbij niet altijd ten gunste van de client meegewogen.

¹ Regioplan, in opdracht van het WODC, Plan- en procesevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen, 5 februari 2020 en idem, Eindevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen, 19 oktober 2022

² Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, 13 maart 2019

³ Zie voor een overzicht van afgeschafte regelingen: Jasper van Berckel Smit: Juridische verkenning van het recht op voorzieningen en verblijf voor oudere ongedocumenteerden, 2022 Boomjuridisch.

De toeslagenaffaire leert dat de menselijke maat terug moet in het bestuursrecht. Hier valt het asiel- en migratiebeleid ook onder.⁴ Voorts kennen veel wetten buiten het asiel- en migratiebeleid hardheidsclausules, die noodzakelijk zijn om voldoende ruimte te hebben voor de menselijke maat. De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (de Commissie Bosman) pleit hier in haar rapport⁵ nadrukkelijk voor. Er is sprake van een groot maatschappelijk belang om deze problemen, in elk geval zo veel mogelijk, op te lossen. De huidige wettelijke beperking tot het begin van de procedure biedt in de praktijk te weinig soelaas.

Wij menen dat in wetgeving en beleid op het terrein van asiel en migratie, die buitengewoon ingrijpende consequenties kunnen hebben voor het leven en welzijn van individuen, een 'ventielknop' noodzakelijk is om onwenselijke situaties van individuen en soms ook daarmee samenhangende maatschappelijke onrust te voorkomen. Daarom doen wij de volgende twee voorstellen.

Bevoegdheid hoofddirecteur IND bij schrijnende omstandigheden gedurende het gehele verblijf van een vreemdeling in Nederland

Het is op dit moment slechts mogelijk om in de eerste procedure een beroep te doen op schrijnende omstandigheden, waarna de hoofddirecteur IND een reguliere verblijfsvergunning kan verlenen. Schrijnende omstandigheden kunnen zich echter ook voordoen in de periode na afloop van de eerste procedure en voordat iemand Nederland verlaat, vooral waarbij het soms gaat om langdurig verblijf in Nederland. Indien dergelijke schrijnende omstandigheden zich voordoen na de eerste procedure worden alle betrokken partijen, waaronder de IND en DT&V, belemmerd om tot een aanvaardbare oplossing te komen binnen de huidige praktijk. Alle partijen zien dan ook de noodzaak in om een instrument te hebben om in dergelijke situaties tot oplossingen te komen.⁶ Daarom pleiten wij er allereerst voor dat deze bevoegdheid van de hoofddirecteur van de IND niet beperkt blijft tot de eerste procedure, maar toegepast kan worden gedurende de gehele periode dat de vreemdeling in Nederland verblijft.

Junius is zo'n 75 jaar oud en woont sinds 1984 in Nederland. In 1992 heeft hij de Bijlmerramp meegemaakt. Hij leefde met zijn partner en zijn twee (stief)dochtertjes (7 en 9 jaar oud) in een klein appartement, hij had net hun kamertjes prachtig opgeknapt, hij weet het nog goed. Helemaal alles in hun lievelingskleur. Hij ging iets doen met een motor, beneden in de kelderbox. Hij zag letterlijk de punt van het vliegtuig de flat in gaan. De twee meisjes waren op slag dood. Zijn vriendin was compleet verbrand, maar heeft het uiteindelijk wel gered. Hij bezoekt de graven nog steeds en krijgt traumatherapie voor complexe rouw. De graven zullen binnenkort op zijn naam staan, omdat de moeder van de kinderen onbereikbaar is.

Commissie menselijke maat en maatschappelijk belang

Daarnaast pleiten wij voor de instelling van een *Commissie menselijke maat en maatschappelijk belang*.

⁴ https://www.njb.nl/media/4297/njb14_art1wetenschap.pdf

⁵ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, Eindrapport Klem tussen balie en beleid, 2021

⁶ <https://ind.nl/nl/documenten/06-2022/stand-van-de-uitvoering.pdf>;

<https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/over-dtv/stand-van-de-uitvoering>

De problematiek van vreemdelingen die onevenredig hard getroffen worden door de regelgeving, wordt doorgaans het meest concreet zichtbaar in gemeenten waar zij zich bevinden, bij maatschappelijke organisaties en hulpverleners of advocaten op wie zij een beroep doen, bij directeuren van scholen of bij sportverenigingen waar zij actief zijn. Het ligt dan ook voor de hand om - naar Duits voorbeeld ⁷- een divers samengestelde commissie in te stellen die zaken waarin de regelgeving onevenredig harde consequenties heeft voor vreemdelingen, beoordeelt en daarover een onafhankelijk en zwaarwegend advies uitbrengt aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid of aan de directeur IND. Tegen het advies van de Commissie is geen beroep mogelijk.

In het navolgende werken wij het voorstel voor een dergelijke commissie uit. Hierbij komen de volgende thema's aan de orde:

- 1. Doelgroep**
- 2. Criteria**
- 3. Juridische legitimering**
- 4. Uitwerking**
- 5. Samenstelling van de commissie**
- 6. Praktische organisatie**

Ad 1. Doelgroep

De doelgroep zijn mensen in uitzonderlijke schrijnende omstandigheden wier casus op dit moment vast loopt binnen de LVV. Omdat het gaat om uitzonderingen die zich lastig in de kaders van de regelgeving laten passen is het niet gemakkelijk een strikte omschrijving te geven van de doelgroep. Ervaringen in de praktijk en analyse van een groot aantal casussen laten zien dat er vaak sprake is van een combinatie van factoren, waarbij grote behoefte is aan een oplossing waarin ruimte is voor de menselijke maat, zowel in het belang van de vreemdeling als van de (lokale) samenleving.

Het gaat hier vooral om mensen die zeer langdurig in Nederland zijn en derhalve sterk geworteld en geïntegreerd zijn in onze samenleving, bijvoorbeeld omdat zij school of opleiding hebben afgerond, een goed arbeidsperspectief hebben, zich in een lokale context geliefd hebben gemaakt, de Nederlandse taal goed spreken en een binding hebben met een gemeente. Binnen deze groep zien wij mensen die op leeftijd en fysiek of mentaal kwetsbaar zijn, vaak als gevolg van de lange periode dat zij ongedocumenteerd – en dus rechteloos – in Nederland verblijven. Onderzoekers observeren dat het sociale netwerk van deze mensen verschaalt naarmate hun situatie moeilijker wordt.⁸ We zien dat mensen vrijwel geen banden meer hebben met het thuisland en dus niet kunnen terugkeren.

⁷ De werkgroep heeft zich laten informeren over en inspireren door de Duitse Härtefallkommissionen in Stuttgart en Berlijn. Zie voor meer informatie Bijlage 1.

⁸ Staring, Boesveldt & Kox: Vechten met het leven, Een kwalitatief onderzoek naar de leefomstandigheden van ongedocumenteerde oudere migranten in Nederland. 2022 Boomcriminologie.

Nancy is een rustige, betrokken student Verpleegkunde in Amsterdam. Ze heeft altijd al de ambitie gehad om iets in de zorgsector te betekenen en voor mensen te zorgen. Inmiddels hoeft de 20-jarige Nancy alleen nog een afstudeerstage te lopen en dan haalt ze haar diploma. Ze kan niet wachten om te starten met een eerste baan. Ondanks de grote behoefte aan verpleegkundigen zal zij niet aan de bak komen. Hoewel ze geboren en getogen is in Amsterdam, heeft ze nooit verblijfspapieren kunnen krijgen. Nog voor Nancy's geboorte zijn haar Ghanese ouders naar Nederland gemigreerd en is ze ongedocumenteerd opgegroeid. Op latere leeftijd doorliep Nancy verschillende verblijfsprocedures (o.a. 8EVRM-privéleven en studievizum), maar kreeg nul op het rekest. Nu het einde van haar studie dichterbij komt, begint ze zich steeds meer zorgen te maken over haar toekomst: "Het is best wel zwaar dat ik niet weet ik na mijn opleiding kan doen. Of ik dan thuis ga zitten of.. ik weet het eigenlijk niet."

Ad 2. Criteria

Het formuleren van criteria is, gegeven de diversiteit van situaties, niet eenvoudig. De verschillen per persoon en per situatie zijn groot. Het gaat steeds om een samenspel van factoren in onderlinge samenhang (zie ook de weging van de 14/1 criteria⁹ en het Praktijkdocument van de IND inzake de beoordeling van schrijnendheid¹⁰).

In elk geval zijn de onderstaande drie criteria een noodzakelijke voorwaarde om een beroep op de commissie te kunnen doen:

- Het aannemelijk zijn of kunnen maken van de identiteit en nationaliteit (of staatloosheid) van de aanvrager in de ogen van de commissie.
- Het ontbreken van elke andere reële mogelijkheid om een verblijfsvergunning aan te vragen; een beroep op de commissie is een *last resort*
- Uitsluitend in de eerste twee jaar van de commissie: verblijf houden in LVV, MOO of BBB.

Daarnaast valt te denken aan (een combinatie van) de volgende punten:

- Goed geworteld en geïntegreerd zijn met binding aan Nederlandse gemeente en maatschappij
- Goed arbeidsperspectief hebben, met name in sectoren met grote tekorten, als bijvoorbeeld de zorg,
- Ouderdom en lang verblijf in Nederland
- Ernstige fysieke en/of psychische kwetsbaarheid
- Ontbreken van enig sociaal netwerk in het land van herkomst
- Alleen familie in Nederland hebben of overleden familieleden zijn in Nederland begraven
- Uitzichtloosheid en ontbreken van enig perspectief op een menswaardig leven.

⁹ In 2007 omschreef de toenmalige Minister van Justitie Hirsch Ballin de criteria voor de behandeling van zogenaamde 14/1 brieven, die destijds werden ingediend door vreemdelingen die vonden dat ze in een bijzondere situatie verkeerden en een verblijfsvergunning moesten krijgen. Zie de criteria in [Kamerstuk 19637 nr. 1131, 21 februari 2007](#).

¹⁰ In 2017 werd een Praktijkdocument publiek, waarin criteria voor de destijds geldende Discretionaire Bevoegdheid zijn uitgewerkt. Het praktijkdocument is te vinden onderaan de uitspraak van [Rb Amsterdam ECLI:NL:RBAMS:2018:2305, 6 april 2018](#)

Vanwege de diversiteit aan situaties zal er een belangenafweging nodig zijn. Er kan ook een meervoudig belang zijn, waarbij behoeften en tekorten in Nederland relevant zijn: bijv. een uitgeprocedeerde, maar in Nederland opgeleide (dus al jaren hier verblijvende) gezondheidswerker die tijdens de coronaperiode in de stageperiode zieken en bejaarden verzorgde, maar inmiddels afgestudeerd geen enkel arbeidsperspectief heeft, terwijl de zorg in Nederland duizenden vacatures heeft.

Ayanle is in 2015, als minderjarige, gevlucht uit Somalië. Zijn moeder is eerder gevlucht. Het was voor haar niet veilig, geld om Ayanle mee te nemen was er niet. Ayanle bleef achter bij zijn tante. Maar toen later ook zijn vader werd vermoord, vermoedelijk door militantengroepering Al Shabaab, moest hij toch zelf ook vluchten.

De reis naar Europa, waar hij zijn moeder hoopte te vinden, was onmenselijk. Hij heeft veel gezien in landen als Libië en Soedan. Aangekomen in Nederland viel hij eerst onder voogdij van Nidos, maar gelukkig vond hij hier zijn moeder terug. Ayanle en zijn moeder worden herenigd. Nidos schrijft daarover: 'Bij de eerste ontmoeting van Ayanle en zijn biologische moeder was het heel emotioneel geweest. Ayanle heeft erg veel gehuild. Ayanle voelde zich opnieuw geboren en hij leeft als kind weer. Het was emotioneel en erg moeilijk geweest voor Ayanle om negen jaar zonder moeder te leven'.

Zijn moeder is hertrouwd in Nederland met een Nederlandse man en heeft twee kinderen uit dit huwelijk. Ayanle heeft dus naast zijn moeder, ook zijn halfbroertje en halfzusje gevonden. Momenteel woont Ayanle samen met zijn moeder, broertjes en zusje. Zij vormen een hecht gezin.

De asielaanvraag van Ayanle werd afgewezen. Er werd getoetst aan familieleven, maar de IND was van mening dat de gezinsband was verbroken en dat deze in Nederland niet hersteld was. Aan de moeder van Ayanle werd uitstel van vertrek verleend (artikel 64 Vw), maar daar werd Ayanle niet in meegenomen. Inmiddels is een nieuwe procedure gestart op grond van artikel familieleven. De IND heeft deze aanvraag afgewezen en de zaak ligt in de bezwaarfase.

Ad 3. Juridische inbedding

De Commissie menselijke maat en maatschappelijk belang beoordeelt zaken van vreemdelingen die onevenredig hard getroffen worden door de regelgeving en brengt daarover een onafhankelijk en zwaarwegend advies uit aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid of aan de directeur IND. De commissie heeft geen beslissingsbevoegdheid en verleent dus geen verblijfsrecht. Tegen het advies van de commissie is geen beroep mogelijk.

Om een vergunning af te kunnen geven naar aanleiding van het onafhankelijke advies van de commissie is het noodzakelijk om een paragraaf toe te voegen aan de Vreemdelingencirculaire 2000 onder B8 (humanitair tijdelijk). Deze paragraaf komt te luiden:

De IND verleent op grond van artikel 3.48, tweede lid, aanhef en onder b, Vb jo. artikel 3.24aa, eerste lid, aanhef en onder i, VV een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd aan vreemdelingen wier uitzetting van onevenredige hardheid getuigt.

Een vergelijkbare werkwijze geldt ook voor de Duitse *Härtefallkommission*, waarvan het Constitutioneel Hof van Thüringen de legitimiteit gewaarborgd acht.¹¹

Deborah is in Nederland sinds 2019. Ze is in 2021 bevallen van een doodgeboren kindje en dat ligt nu hier in Nederland begraven. Ze wilt op geen enkele manier terugkeren naar Suriname als dat zou betekenen dat ze haar kindje hier moet achterlaten. Ze heeft voor en na haar zwangerschap veel te maken gehad met huiselijk geweld en ze is vlak voor haar bevalling hoogzwanger op straat beland nadat haar partner haar uit huis had gezet. Er speelt (o.a. hierdoor) veel psychische problematiek. Na de bevalling is ze in elkaar gestort en gedecompenseerd. Zij is in behandeling gegaan voor een trauma- of stressor gerelateerde stoornis en ondergaat psychotherapie gericht op traumaverwerking. Terugkeer zonder haar kindje dat hier in Nederland begraven ligt, is ondenkbaar voor haar.

Ad 3 Uitwerking

Omdat sinds mei 2019 het aantal toegekende verblijfsvergunningen via de discretionaire weg heel laag is geweest, valt te verwachten dat bij instelling van de commissie er in het begin een hoog aantal aanvragen zal komen omdat er sprake is van een inhaaleffect. Verwacht mag worden dat het aantal na verloop van tijd daalt en stabiliseert.

Om de belasting van de commissie hanteerbaar te houden, zou daarom voor een periode van twee jaar gestart kunnen worden met alleen aanvragen van vreemdelingen die verblijven in een Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV) of een Medische Opvang Ongedocumenteerden (MOO) of een Bed-Bad-Broodvoorziening (BBB)¹². Nadeel is dat veel kwetsbare mensen en ook gezinnen daarvan uitgesloten zijn en dat er sprake kan zijn van rechtsongelijkheid.

Echter, door te kiezen voor een beperkte periode van twee jaar, is er na de start- en inhaalfase perspectief op openstelling van de commissie voor alle aanvragen die binnen de criteria vallen, ook van aanvragers van buiten de LVV, MOO of BBB.

Ad 4. Samenstelling van de commissie

¹¹ "1. Thüringer Verordnung über die Härtefallkommission vom 5. Januar 2005 (GVBl. S. 1) in der durch die Verordnung vom 4. April 2017 (GVBl. S. 120) geänderten Fassung ist mit der Thüringer Verfassung vereinbar.
2. Die Durchbrechung des parlamentsgesetzlich geregelten Systems der Aufenthaltsgewährung durch die Möglichkeit der Exekutive, auf Ersuchen einer Härtefallkommission eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis "an sich" nicht vorliegen, bedarf einer parlamentsgesetzlichen Regelung, die mit § 23a Aufenthaltsgesetz vorliegt.
3. Eine solche Durchbrechung ist mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar, solange sie normativ als enge Ausnahme für tatsächlich vorliegende Härtefälle ausgestaltet ist und diesem Ausnahmecharakter in der praktischen Handhabung Rechnung getragen wird.
4. Die Tätigkeit der Härtefallkommission ist mit dem Demokratieprinzip vereinbar, weil sie nicht als Ausübung von Staatsgewalt zu qualifizieren ist und im Übrigen ihre andernfalls erforderliche demokratische Legitimation durch das Letztentscheidungsrecht der obersten Landesbehörde und das Zusammenwirken mehrerer Legitimationsstränge gewährleistet ist." (Thüringer VerfGH, Urteil vom 16.12.2020 - 14/18)

¹² Voor zolang als deze bestaan.

Bij de samenstelling van de commissie is een diversiteit van deskundigheden, ervaringen en perspectieven van groot belang om tot een afgewogen oordeel en advies te komen. Het is denkbaar de samenstelling van de commissie te laten bestaan uit een *vaste kern* van leden en die aan te vullen met een *flexibele ring* van leden die afhankelijk van het soort aanvraag aan de advisering deelnemen. Gestreefd wordt naar een in verschillende aspecten (gender, politieke overtuiging, achtergrond, opleiding en deskundigheid, etc.) divers samengestelde commissie.

Te denken valt aan een of enkele:

- Wetenschappers (migratiedeskundige, specialist asielrecht - ook m.b.t. 8 EVRM, e.d.)
- Mensen uit de rechtspraak (oud-rechters, oud-leden Centrale Raad van Beroep, oud-advocaten, e.d.)
- Deskundige uit de gezondheidszorg
- Voormalig medewerker IND (bijv. oud-lid knopendoorhakteam) en voormalig medewerker DT&V
- (Oud-)burgemeester of wethouder, met asielportefeuille of betrokkenheid
- Arbeidsmarktdeskundige (vakbond, werkgever(s)organisatie), lector)
- Een van de ombudsmannen/vrouwen
- Lid Adviesraad Migratie (v/h ACVZ)
- Expert Europese Unie op gebied van interculturaliteit of migratie
- Ervaringsdeskundige
- Vertegenwoordiger maatschappelijke organisatie
- Vertegenwoordiger van religieuze organisatie, betrokken bij opvang vluchtelingen

Tot de flexibele ring kunnen behoren:

- Mensen van de lokale overheid (burgemeester, wethouder, ambtenaren)
- Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in brede zin (sportverenigingen, religieuze organisaties, buurtverenigingen, bewonersorganisaties etc.)
- Anderen.

Ad 5. Praktische organisatie

De commissie kan een beperkt aantal aanvragen per jaar behandelen. Zij kan haar eigen werkwijze nader bepalen en zo nodig vastleggen in een reglement. De verwachting is dat zij max. 10 keer per jaar fysiek bijeenkomt. Sommige zaken zullen geheel digitaal afgehandeld kunnen worden, terwijl de meer complexe zaken ter vergadering worden besproken om te komen tot een afgewogen advies. In de eerste twee jaar, waarin de aanvragen beperkt zijn tot die van vreemdelingen die in een LVV, MOO of BBB verblijven, kan de commissie ervaring opdoen en haar werkwijze optimaliseren.

Evaluatie van het werk van de commissie na anderhalf jaar wordt sterk aanbevolen. Dan kan ook besloten worden of openstelling voor aanvragen van vreemdelingen buiten de Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen, Medische Opvang Ongedocumenteerden of Bed-Bad-Broodvoorzieningen al mogelijk is.

Dit voorstel is geschreven door een werkgroep, bestaande uit:

Ineke Bakker, voorzitter werkgroep vluchtelingen Raad van Kerken
Jan Braat, beleidsmedewerker Gemeente Utrecht
Kosje van Doesen, adviseur

Rian Ederveen, Stichting LOS

Jelle Goezinnen, sociaal-juridisch medewerker SNDVU

Moumouni Konate, RGOA

Petra Schultz, beleidsmedewerker ASKV

Sophie Strating, beleidsmedewerker Vluchtelingenwerk Nederland

John van Tilborg, directeur INLIA

Frederiek de Vlaming, projectleider De Regenboog Groep

Bijlage 1

Härtefallkommission Duitsland

In het ACVZ-rapport 'Om het Maatschappelijk Belang' van december 2011¹³ staat het volgende over de Härtefallkommission:

“Duitsland wordt net als Nederland geconfronteerd met langdurig verblijvende, maar uitgeprocedeerde vreemdelingen die opgenomen zijn in lokale gemeenschappen. In een poging de bestaande maatschappelijke onvrede hierover te verminderen werden vanaf de jaren '90 in enkele deelstaten commissies in het leven geroepen die schrijnende gevallen (Härtefälle) beoordeelden.

De Härtefallkommission is sinds 2005 verankerd in de Duitse Vreemdelingenwet. Thans zijn **in alle Duitse deelstaten** dergelijke Härtefallkommissionen ingericht. Centrale vraag bij de beoordeling van zaken door deze commissies is of sprake is van dringende humanitaire of persoonlijke redenen dat verblijfsaanvaarding van de vreemdeling vanwege het algemeen belang ('im öffentlichen Interesse') alsnog gerechtvaardigd is.

De commissies hebben **geen beslissingsbevoegdheid** en verlenen dus geen verblijfsrecht. Ze verzoeken de deelstaatautoriteiten aan uitgeprocedeerde vreemdelingen die zich in een schrijnende situatie bevinden alsnog een verblijfsvergunning te verlenen. Komen de autoriteiten niet tegemoet aan het verzoek van een Härtefallkommission dan legt de commissie zich daarbij neer. De commissies adviseren enkel op grond van hun eigen oordeelsvorming en zijn dus onafhankelijk.

De **samenstelling** van de Härtefallkommission is een zaak van de deelstaatregering. De commissies hebben een multidisciplinair karakter. Er zitten vertegenwoordigers in van de deelstaatautoriteiten, van de gemeente en van lokale en/of regionale instellingen en organisaties, alsmede onafhankelijke leden zoals artsen. De Härtefall-regelingen vallen buiten het geldend proces- en vreemdelingenrecht. Dit houdt onder meer in dat een vreemdeling geen rechtsmiddel kan aanwenden tegen een advies van een Härtefallkommission, noch tegen een daarop gebaseerd besluit van de deelstaatautoriteiten. Het systeem leidt daarom niet tot doorprocederen.

In geen enkele Härtefall-regeling zijn **criteria** opgenomen voor de beoordeling van de zaken. Wel is uit de diverse regelingen af te leiden dat met name moet worden gedacht aan de taalkundige, economische, culturele of sociale integratie in de Duitse maatschappij.”

Uit de gesprekken van de werkgroep met vluchtelingenwerkers in Stuttgart en Berlijn in 2023 blijkt dat de Härtefallkommissionen daar nog steeds op vergelijkbare wijze functioneren.

¹³ ACVZ, Om het maatschappelijk belang advies over het betrekken van het lokale bestuur en de lokale gemeenschap bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid, december 2011. Zie voor meer informatie bijlage 3 van dit rapport.